



Économie rurale

Agricultures, alimentations, territoires

309 | Janvier-février 2009

Gestion de l'eau en France

La contribution des pêcheurs à la loi sur l'eau de 1964

How fishermen organisations influenced the French water act of 1964

Gabrielle Bouleau



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/261>

DOI : 10.4000/economierurale.261

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 15 février 2009

Pagination : 9-21

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Gabrielle Bouleau, « La contribution des pêcheurs à la loi sur l'eau de 1964 », *Économie rurale* [En ligne], 309 | Janvier-février 2009, mis en ligne le 01 janvier 2011, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/261> ; DOI : 10.4000/economierurale.261

La contribution des pêcheurs à la loi sur l'eau de 1964

Gabrielle BOULEAU • Cemagref, UMR G-EAU, Montpellier

La loi du 16 décembre 1964 a instauré les Agences financières de bassin en France. Leurs comités de bassin réunirent pour la première fois des représentants des industriels, des élus et des agriculteurs pour établir des redevances sur les usages et planifier des investissements de gestion de l'eau. Avant la loi de 1964, les usages de l'eau étaient souvent gérés de manière indépendante. L'objet de cet article est de mieux comprendre la fenêtre d'opportunité (Kingdon, 1984) dont a bénéficié cette loi et comment ce contexte a influencé en retour la décision.

Après une brève présentation du contexte de la recherche et les sources d'information utilisées, des nuances sont apportées sur les conclusions antérieures portant sur la fenêtre d'opportunité de cette loi. En effet, la pollution de l'eau était importante et les responsabilités éparpillées en 1959. Cela créait de multiples problèmes. L'éparpillement de la gestion par usage empêchait les acteurs d'avoir une vision d'ensemble sur cette situation. Mais il n'est pas évident que cela ait suffi à créer une nécessité politique. Le contexte national en 1959 permet d'envisager une autre hypothèse pour mieux comprendre le caractère d'urgence. Il est intéressant alors de présenter la manière dont le problème a été posé par les organisations nationales de la pêche.

En étudiant la confrontation entre gestionnaires de la pêche et acteurs de l'eau, on comprend mieux pourquoi l'administration ne prit pas les arrêtés définissant les objectifs de qualité prévus par la loi de 1964. S'ouvre alors un nouvel angle d'analyse sur la Directive cadre européenne sur l'eau (DCE) de 2000 qui impose cette définition.

Contexte de la recherche et sources d'information utilisées

L'hypothèse présentée dans cet article fait partie d'un travail portant sur les organismes de gestion des rivières en France depuis le XIX^e siècle jusqu'à nos jours (Bouleau, 2007). L'histoire des doctrines et des technologies mises en œuvre par ces organismes est retracée pour comprendre l'épreuve (Boltanski et Thevenot, 1991) que constitue la DCE sur l'eau adoptée en 2000.

Pour ce qui concerne la partie présentée dans cet article, les sources utilisées sont : le bulletin officiel d'information du Conseil supérieur de la pêche (1953-1959), les premiers programmes des agences financières de bassins Seine-Normandie et Rhône-Méditerranée-Corse (1968-1986), dix entretiens semi-directifs de type « histoire de vie » menés auprès d'agents du ministère de l'Agriculture, du Commissariat général du Plan et des agences de l'eau, qui étaient en poste au moment du vote de la loi de 1964 (six) ou qui ont hérité d'archives professionnelles datant de cette époque (quatre), les archives personnelles de ces personnes, les débats parlementaires et la bibliographie sociologique et politique relative à la question de la pêche et de l'eau avant 1964. Les entretiens ont été menés entre 2004 et 2006.

Il s'agit d'un travail sociopolitique utilisant des sources historiques et juridiques. Son originalité réside dans l'attention portée sur les organisations et sur les connaissances dont elles disposaient à l'époque où fut adoptée cette loi qui a transformé l'organisation centrale de la gestion de l'eau en France. L'objectif est de soulever des questions sur la fenêtre d'opportunité politique de la loi de 1964 et les conséquences de

cette conjoncture. Ce travail débouche sur une hypothèse. Pour la valider, il faudrait mener un travail d'historien plus systématique dans les archives nationales afin d'établir de manière plus sûre la perception de la pollution en 1959. L'ambition présente est de relever les éléments permettant de formuler cette hypothèse et de montrer qu'elle permettrait d'expliquer des enjeux actuels.

Comment se pose le problème de la pollution en 1959 ?

Les études sur l'origine de la loi de 1964 (Loriferne, 1987 ; Cesari, 1993 ; Nicolazo, 1993) font remonter son histoire à 1959. Pour mieux comprendre comment le problème de la pollution se pose en 1959, il est utile de remonter un peu dans le temps.

1. Une juxtaposition de secteurs sans vision globale

Beaucoup d'auteurs ont souligné la dispersion des responsabilités dans la gestion de l'eau avant la loi de 1964. Il existait en France, d'un côté, plusieurs types de gestion mono-usage de l'eau des rivières domaniales (la navigation, l'irrigation ou l'usage de l'eau comme force motrice) et de l'autre côté, une gestion locale pluri-usages sur les rivières non domaniales. Sur les rivières domaniales, beaucoup d'usages étaient exclusifs les uns des autres ce qui permettait de limiter les conflits. Sur les rivières non domaniales, les conflits étaient arbitrés localement (Barraqué, 1995)¹. La pêche en revanche est un usage non exclusif de l'eau dont les conflits remontaient au niveau national.

Sur le domaine public, l'allocation des usages était gérée par des concessions à des fins de navigation, d'irrigation ou de force motrice. Cela permit à des filières marchandes de se développer pour valoriser de l'eau de manière exclusive les unes des autres. Beaucoup de concessions étaient

mono-usage (le cas de la Compagnie nationale du Rhône fut en cela une exception).

Au cours des XIX^e et XX^e siècles, le turbinage et l'irrigation s'intensifiaient sur les rivières non domaniales.

Les rejets des industries et des villes augmentent. Les premiers clubs de pêche vont intenter des procès pour pollution. Les conflits locaux vont se multiplier. Cela ne veut pas dire qu'il y ait eu une vision partagée de l'ampleur de la pollution, notamment au niveau central. Il semble qu'on a insuffisamment accordé d'importance au temps nécessaire pour mesurer l'ampleur de ce problème entre 1959 et 1964.

En effet, une commission de l'eau du Commissariat général du Plan fut créée par arrêté le 24 juillet 1959. Elle organisa une concertation entre les différentes filières concernées. Puis, par décret du 6 juillet 1961, une instance interministérielle fut instituée parallèlement avec un Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau (SPEPE). Ce Secrétariat permanent reçut les études locales faites dans 16 zones hydrographiques par des comités consultatifs et des comités techniques interdépartementaux organisés par la circulaire du 12 janvier 1962. Ces comités firent un travail minutieux de cartographie et de quantification en rassemblant des informations éparses. L'information centralisée n'était pas disponible en 1959. Le gouvernement n'avait pas une idée précise du risque de pollution. Les études prospectives menées par le Commissariat général du Plan en 1962 n'évoquent l'eau que de manière générale et voient d'autres facteurs plus importants risquant de limiter la croissance (Colson et Cusset, 2005).

2. Une pollution assez supportable sans caractère d'urgence

Les études sur la loi de 1964 considèrent généralement que celle-ci avait atteint un niveau insupportable en 1959. C'est ainsi qu'ils expliquent que le 10 février 1959, Michel Debré, Premier ministre, adresse

1. Cf. Barraqué, page 435.

une lettre à Pierre Massé, commissaire général du Plan, dans laquelle il lui demande de bien vouloir se charger de l'étude du *problème de l'eau « en liaison avec les diverses administrations intéressées et de proposer au Gouvernement, aussi rapidement que possible, toutes mesures propres à porter remède à une situation qui s'aggrave d'année en année »* (cité par Cesari, 1993). Les acteurs qui prirent part à la création des agences de l'eau donnent ainsi une explication fonctionnaliste à l'adoption de la loi de 1964. L'intensité de la pollution serait le facteur à l'origine de l'inscription du problème de l'eau sur l'agenda politique (Chéret, 1987 ; Loriferne, *op. cit.* ; Picard, 1987 ; Valiron, 1987 ; Nicolazo, *op. cit.*).

Cette explication masque probablement une réalité plus complexe. Si certains acteurs, proches de l'Union nationale des fédérations départementales, des associations agréées de pêche et de pisciculture soulignent depuis longtemps la nécessité d'agir contre la pollution, comme le parlementaire Chéron qui rédige un projet de loi dans ce sens dès 1932 (CSP, 1959 ; Cesari, *op. cit.*), pour d'autres acteurs la pollution n'est pas un problème en 1959. L'alimentation en eau potable des villes n'est que rarement touchée par la pollution. Les habitants d'Arles se plaignent d'odeur de phénol dans l'eau prélevée du Rhône, mais en 1963 la commune ira chercher son eau plus loin. La mousse des détergents cache des bateaux sur certaines écluses de la Seine mais les photographies de l'époque semblent témoigner du caractère tolérable et toléré de cette situation.

Quand les agences de l'eau se mettent en place, elles sont surtout sollicitées par les communes pour financer le « tout à l'égout » qui accroît le confort des ménages, mais elles ont beaucoup de mal à convaincre les élus des villes à adhérer au système de la redevance et au financement de l'épuration au-delà des égouts.

Le problème de l'eau n'agite que certains milieux.

Selon Cesari, le problème de l'eau agite surtout l'administration, celle chargée de la police de l'eau et celle chargée de la planification. Les grands corps d'État chargés de la police des eaux ou des installations classées (Ponts et Chaussées, Génie rural, Mines) étaient en conflit permanent. Ces conflits aboutissaient à une « *réglementation [qui] était souvent inéquitable entre les pollueurs parce que les décrets préfectoraux [...] reflétaient davantage l'équilibre local des pouvoirs politiques que la capacité assimilative de l'exutoire* ». Cesari conclut sur une relative bonne volonté de la part de ces trois Corps qui, conscients de l'éparpillement administratif, ont trouvé leur intérêt dans la loi. Cesari note que le problème de l'eau préoccupe également les plus hauts niveaux de l'État. D'un État peu interventionniste, respectueux des équilibres politiques et économiques depuis la III^e République, la France serait passée avec la Seconde Guerre mondiale à un État modernisateur, soucieux d'intervenir dans la vie économique avec le Plan comme principal outil et le Commissariat général du Plan comme forum d'idées (Muller, 2000). « *Le Commissariat au Plan créé en 1946 par Jean Monnet, fonctionnait selon un processus souple "libéral, provisoire, antibureaucratique" [...] Dès sa création, il fonctionne sur le principe de commissions spécialisées réunissant les différentes parties prenantes d'un secteur* » (Cesari, *op. cit.*). Pour cet auteur, après avoir traité à travers des commissions *ad hoc* plusieurs problèmes limitant le développement économique, il était normal que le gouvernement s'attaque au problème de l'eau. La lettre de mission adressée au commissaire général du Plan par le Premier ministre le 10 février 1959 serait le fruit de plusieurs facteurs, quelques étés particulièrement secs, des revendications plus fortes, des instances propices à la concertation (Cesari, *op. cit.*).

Cependant, ces deux explications ne permettent pas de comprendre la précipitation du calendrier. Un mois sépare la mise en place du premier gouvernement de la v^e République (8 janvier 1959) et la lettre de mission (10 février) adressée au commissaire général du Plan. La perspective d'un nouvel été sec suffit-elle à expliquer cette précipitation de l'agenda politique dans le domaine de l'eau ? Il semble intéressant de regarder du côté des organisations gestionnaires de la pêche en eau douce pour comprendre le contexte de la politique de l'eau. Pour saisir le rôle de ces organisations gestionnaires, il faut rappeler l'histoire de la pêche, qui a longtemps été un secteur indépendant de la gestion de l'eau.

La gestion de la pêche en eau douce La dénonciation de la pollution

Ce n'est que récemment que la gestion du poisson est envisagée conjointement à celle de l'eau. La pêche a longtemps été un secteur géré par des politiques publiques spécifiques. On rappellera d'abord le régime juridique de la pêche depuis l'Ancien Régime qui met l'accent sur la lutte contre le braconnage, puis on évoquera comment le poisson est devenu un objet de politique publique sous la III^e République. Ceci permettra de montrer quelles étaient l'idéologie et la force politique des gestionnaires de la pêche au xx^e siècle. Enfin, le changement juridique survenu en 1959 sera présenté comme un facteur déclencheur d'une nouvelle façon de poser le problème de l'eau qui aboutira à la loi de 1964.

1. La stigmatisation du pêcheur-pilleur

Sous l'Ancien Régime, le droit de pêche n'est accordé qu'aux seigneurs et la réglementation de la pêche est une réglementation du braconnage. L'ordonnance de Colbert sur les eaux et forêts de 1669 prévoit que « *quiconque aura jeté dans les eaux des drogues ou appâts qui sont de nature à enivrer le poisson ou à le détruire sera*

puni [...] ». Cette formulation sera reprise par la loi du 15 avril 1829 sur la pêche fluviale puis dans le Code rural et le Code de l'environnement actuel.

Pendant la Révolution française, le décret du 8 frimaire de l'an II (1793) abolit les droits de pêche seigneuriaux pour proclamer « *la liberté de pêche pour tous et sur tous les cours d'eau* ». Cependant « *la liberté octroyée aux pêcheurs est de courte durée. La loi du 4 mai 1802 rend à l'État le droit de pêche sur les cours d'eau domaniaux. La pêche aux engins est soumise à licence et adjudication tandis que la pêche à la ligne [y] demeure libre* » (d'après Breton, 1993 in Barthélémy, 2003)². Le droit des cours d'eau non domaniaux fait l'objet de débats doctrinaires tout au long du XIX^e siècle jusqu'à la loi sur le régime des eaux du 8 avril 1898 qui accorde au propriétaire riverain plusieurs droits, dont celui de pêche (Marc, 2006). Sur les cours d'eau domaniaux, l'accès libre entre 1793 et 1802 a donné lieu à un mythe d'abondance salmonicole sous l'Ancien Régime avec des détails très précis sur des ouvriers qui se plaignent de manger du saumon tous les jours. Même si ces éléments sont réfutés aujourd'hui par les écologues (Max Thibault cité par Barthélémy, *op. cit.*), le mythe de l'épuisement des ressources piscicoles par les pêcheurs eux-mêmes reste vif.

Ce mythe de la surconsommation des biens publics en accès libre alimente une vision libérale en faveur d'un péage et d'une politique interventionniste de l'État. « *Cette vision d'un homme enclin à se comporter uniquement en destructeur de la nature a déjà une longue histoire. C'est elle qui a abouti, par exemple à la mainmise de l'État sur une partie des forêts françaises pour en assurer une gestion raisonnée à travers la création du corps des Eaux et Forêts* » (Friedberg, 1992). De la même façon que la stigmatisation du déboisement attribué au surpâturage de la période révo-

2. Cf. Bathélemy, page 123.

lutionnaire va induire une politique de reboisement systématique (Kalaora et Savoye, 1985), la stigmatisation du dépeuplement des cours d'eau sera propice à une politique de repeuplement des cours d'eau. Pour autant, même dans les périodes ultérieures où les politiques publiques viseront à satisfaire le plus grand nombre de pêcheurs, l'accusation de surpêche et de braconnage sera toujours vivace, y compris chez les pêcheurs eux-mêmes.

2. Les politiques de repeuplement et les plaintes contre la pollution

À la fin du XIX^e siècle émerge une « *sensibilité [...] au sentiment de la nature [qui] prend son essor parmi les élites urbaines* » et qui se traduit par l'essor des associations touristiques, telles que le Club Alpin Français et le Touring Club de France, créés en 1874 et 1890 (Kalaora et Savoye, *op. cit.*). Dans le domaine des rivières, le phénomène des clubs va être important également.

Les nouvelles pratiques de pêche sportive (pêche de salmonidés à la mouche) importées d'Angleterre au début du XX^e siècle favorisent la constitution de clubs relativement influents, regroupant des adhérents aisés (Barthélémy, *op. cit.*). Ces clubs obtiennent de la jurisprudence une lecture élargie de l'article 25 de la loi sur la pêche fluviale (1829) au profit de la lutte contre les déversements industriels. « *En 1909, pour la première fois, le Fishing Club obtient la condamnation d'un industriel [...]. C'est alors que le mot "pollution" commence à être couramment utilisé pour désigner ce méfait. Il tend dès lors à s'imposer aux dépens du vocabulaire toxicologique* » (Corbin, 1995)³. Tout au long du siècle, ces pêcheurs vont se plaindre du dépeuplement des cours d'eau et incriminer différentes causes attribuées au développement industriel. Ils accusent plus rarement le développement urbain pourtant également responsable de pollution. Ces récriminations

trouvent un écho auprès d'une population plus large et plus modeste qui pratique la pêche sur les eaux domaniales le dimanche et pour qui cette activité constitue un complément alimentaire à une époque où le poisson de mer n'est pas répandu sur les marchés comme aujourd'hui mais limité aux zones côtières (Barthélémy, *op. cit.*)⁴.

À cette époque, toute une idéologie est associée à la valeur morale du poisson, aliment et revenu pour les pauvres, loisir inoffensif pour une population urbaine dont on se méfie. La III^e République, juste après les épisodes de la Commune de Paris, idéalise le milieu rural (Estebe, 2001). Dans ce contexte, la pratique de la pêche est associée à un loisir paisible. La morale chrétienne a toujours accordé à la pêche un statut particulier considérant le poisson comme inexpressif à la douleur (Keith, 1983, cité par Barthélémy *op. cit.*). Le discours sur la pêche en fait une pratique rurale par opposition à la ville et ses dangers (cabaret, syndicalisme, vie trépidante), même si dans la réalité la pêche est largement pratiquée en milieu urbain (Barthélémy, *op. cit.*)⁵. Ces représentations vont être reprises au niveau politique dans un discours mettant en avant le poisson comme aliment public et la pratique de la pêche comme loisir moral. Le poisson comme aliment public est défendu comme l'un des moyens de lutter contre le paupérisme (Delbos et Jorion, 1984, cités par Barthélémy). La pêche comme loisir moral sera défendu par les sociétés privées de pêche qui trouveront dans cet argument une légitimité sociale pour faire entendre leur voix.

Le problème de la pollution s'exprime donc avec les termes du moment comme une cause de mortalité d'un poisson aux multiples vertus qui s'ajoute au dépeuplement induit par la surpêche et au braconnage. Il est porté par des acteurs influents. Les solutions qui proposent d'offrir plus de poissons sont donc bienvenues. On redécouvre

3. Cf. Corbin, page 339.

4. Cf. Barthélémy, page 108.

5. Cf. Barthélémy, page 117.

la fécondation artificielle de la truite en 1849. Cette technique va alors être érigée en principe de gestion pour repeupler tous les cours d'eau de la France (Thibault, 1990). À sa création, le nouveau ministère de l'Agriculture s'approprie ce secteur et lance en 1910 un inventaire des eaux douces. Le professeur Louis Léger, directeur du Laboratoire de Pisciculture de l'Université de Grenoble met au point une méthode de quantification du repeuplement reposant sur la valeur nutritive (capacité biogénique) du cours d'eau. De 1920 à 1932, M. Kreitmann, inspecteur des Eaux et Forêts à Thonon développe la station hydro biologique.

L'État va progressivement développer un discours sur le *patrimoine* piscicole. La loi du 12 juillet 1941 retirera la gratuité de la pêche en eau domaniale et instaurera une taxe piscicole. Les associations agréées de pêche et de pisciculture auront le droit de pêche gratuit⁶ sur le domaine public fluvial et pourront négocier le droit de pêche chez des riverains privés et des accords de réciprocité entre associations ou entre fédérations départementales. Ainsi se constituera un budget spécifique pour la gestion nationale de la pêche en eau douce qui permettra de financer la police de la pêche et les piscicultures pour l'alevinage. Ce mode de gestion repose depuis l'origine sur une certaine ambiguïté autour de la figure du pêcheur. Les gestionnaires de la pêche sont souvent des pêcheurs de truites et tout leur discours consiste à présenter la pêche comme une pratique rurale dans des cours d'eau de grande qualité. Tandis que la grande majorité des pêcheurs adhérents sont des pêcheurs urbains qui se satisfont d'une pêche sur le domaine public fluvial souvent plus pollué, là où les espèces majoritaires sont des poissons d'eaux lentes (Barthélémy, 2003). Malgré cette ambiguïté, de 1941 à la fin des années 60, la pêche va se développer avec une relative adéquation entre les aspi-

ration des usagers-payeurs et des gestionnaires de la pêche qui se traduit par une augmentation régulière du nombre de pêcheurs qui acquittent la taxe piscicole (1 800 000 en 1950 et 2 800 000 en 1967).

On voit ainsi que le monde de la pêche en eau douce est un milieu social héritier de l'ère industrielle pour lequel des politiques d'empoisonnement et de lutte contre le braconnage ont été élaborées indépendamment des autres usages de l'eau. Ces politiques font supporter aux pêcheurs le coût de la police de la pêche et le fonctionnement des piscicultures agréées. Dans ce système économique, les pollueurs sont en quelque sorte des « usagers parasites ». Ils bénéficient des cours d'eau pour évacuer des déchets sans payer. Ce faisant, ils tuent des poissons que le monde de la pêche doit alors compenser par alevinage. Même s'il existe certaines restrictions aux activités polluantes, le cumul des rejets et les pollutions accidentelles ne sont pas condamnables. Certaines activités comme le rouissage sont limitées dans le temps et l'espace pour protéger le poisson (décret de 1868) (Thibault, 1990). De même la réglementation des installations classées (loi de 1917) contraint le lieu des rejets. Cependant la pollution industrielle n'est pas reconnue en tant que telle, elle est assimilée à du braconnage (article 434 du Code rural). La loi du 9 février 1949, qui reconnaît la notion de pollution involontaire (accidentelle), n'a pas été reproduite dans le Code rural. Jusqu'en 1959, la jurisprudence ne condamne jamais ces pollutions au pénal, seulement au civil pour réparation du préjudice causé. C'est aux plaignants de monter un dossier de preuve devant les juges. Or il faut reconnaître que peu de pêcheurs se constituent partie civile devant les tribunaux. Les plaintes et les revendications émanent de quelques présidents de fédérations de pêche. On en trouve notamment trace dans les congrès de l'Union nationale des présidents de fédération. À l'occasion de ces congrès, les présidents votent une liste de vœux qu'ils

6. Pourvu que leurs adhérents se soient acquittés de leur taxe piscicole.

soumettent ensuite au directeur général des Eaux et Forêts. Celui-ci ne semble pas vraiment préoccupé par la situation : « *Qu'il me soit permis, ainsi que j'ai eu l'occasion de le faire en 1951 d'insister à nouveau sur la nécessité qu'il y aurait de réduire encore le nombre de vœux que vous croyez devoir soumettre à votre Congrès national [...] Il est bien certain qu'il est difficile de songer à demander chaque année au Conseil d'État de bien vouloir envisager de telles modifications aux règlements d'administration publique. Ce ne serait pas sérieux. [...] En effet, ce que désire le pêcheur, c'est, une fois sa journée ou sa semaine passée à l'usine ou au bureau, de pouvoir, sans être constamment en butte à une réglementation tracassière, tremper du fil dans l'eau avec quelque chance de voir ses efforts récompensés. C'est ce principe et ce principe seul qui devrait être à la base de toutes nos études et nos efforts* »⁷. L'ordonnance de 1959 bouscule cette situation.

3. L'ordonnance de la discorde

Le 3 janvier 1959, l'Union nationale des fédérations de pêche obtient par voie d'ordonnance la reconnaissance du délit de pollution industrielle par une modification de l'article 434-1 du Code rural. La mort de poissons devient un constat suffisant pour que les tribunaux sanctionnent. Quand un effluent d'installation classée cause une mort de poissons, même si une installation respecte son arrêté d'autorisation, l'installation classée est coupable. Les élus de la pêche ont obtenu un texte « plus fort » que les installations classées.

Après avoir soumis plusieurs propositions de loi pour faire reconnaître la pollution comme un délit, la sous-commission pollution de l'Union nationale des présidents de fédérations de pêche a obtenu au cours de l'année 1958 que la discussion du texte soit inscrite au programme de l'assemblée. Les événements d'Algérie bous-

culent ce calendrier. De Gaulle est investi le 1^{er} juin pour être président du Conseil pour assumer la responsabilité du dernier gouvernement de la IV^e République. Il reçoit les pleins pouvoirs constituant le 2 juin 1958 et les conserve jusqu'au 8 janvier 1959. Le projet de loi, faisant partie des projets en cours bien avancés, peut bénéficier d'une procédure d'adoption sans passage devant le Parlement par voie d'ordonnance. Le président de l'Union, Maître Bouchaud se justifie dans un compte-rendu de réunion : « *Nous entrons à ce moment dans la période des Pleins Pouvoirs, et là, se plaçant nécessairement un dilemme. Fallait-il accrocher le nouveau texte à un train d'ordonnance ? Ou fallait-il le retenir et le laisser revenir devant l'Assemblée nationale ?* »⁸. Les gestionnaires de la pêche choisissent d'opter pour l'ordonnance. Le Code rural est modifié en conséquence et reconnaît explicitement le délit de pollution (article 434-1).

Alors que le budget de l'État pour la gestion de l'eau est faible, que ni les industriels, ni les élus locaux ne sont motivés pour financer la prévention de la pollution, la menace de contentieux devient réelle. Plus que la pollution elle-même, c'est cette situation, semble-t-il, qui constitue l'urgence. Le texte sur lequel repose ce tout nouveau délit n'est pas passé devant le Parlement, il pourrait être affaibli par une loi. Cela justifie une loi sur l'eau permettant d'aborder le mode de financement de la dépollution. Il est crédible que ce raisonnement ait été celui des acteurs de l'eau, industriels et urbains et leurs porte-parole, politiques et ingénieurs.

La rencontre des acteurs de la pêche et des acteurs de l'eau

1. L'État entre interventionnisme et libéralisme

Si les années 1950 et 60 sont marquées par un retour de l'État interventionniste dans

7. Conseil supérieur de la pêche (CSP, 1953).

8. Conseil supérieur de la pêche (CSP, 1959).

certaines domaines comme l'industrie de pointe et l'agriculture (Muller, 2006), la position de l'État est plus nuancée dans le domaine de l'eau. Les grands projets à vocations économiques sont encouragés et bénéficient d'investissements publics, mais l'intervention financière de l'État sur l'adduction d'eau et l'épuration demeure limitée.

Depuis la création de la Compagnie nationale du Rhône en 1921, plusieurs lois ont été adoptées pour des grands projets d'aménagement hydraulique, avec une accélération dans les années 1950 grâce au financement du Plan Marshall : loi sur le barrage de Serre-Ponçon en 1955, création de la Compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas-Rhône Languedoc en 1956, création de la Société d'études du canal de Provence en 1957. La reconstruction est menée par un État modernisateur. Edgar Pisani (1956) publie l'article « *Administration de gestion, administration de mission* » qui fustige l'administration qui « *attend que l'on vienne à elle* » et qui plaide pour un État-entrepreneur. Michel Marié (1984) considère que cette administration de mission, l'État français l'a déjà mise en œuvre dans les colonies en s'appuyant sur des ingénieurs, notamment à travers de grands projets hydrauliques. Ces ingénieurs ayant eu une expérience outre-mer, confrontés à des phénomènes naturels plus contrastés qu'en métropole, commencent à quitter les pays africains devenus indépendants dès la moitié des années 1950 et cherchent des opportunités de carrière dans les limites de l'hexagone. Ce redéploiement est propice à des projets d'envergure en métropole. Cependant ces projets seront avant tout dédiés à la production agricole, énergétique et au transport. Les usages urbains de l'eau n'entrent pas dans ce champ laissé à l'initiative des collectivités locales.

Les questions de développement urbain sont abordées au niveau de l'État par le Commissariat général du Plan. Chargé de la planification, il est aussi un organe pros-

pectif où « les forces vives de la Nation », c'est-à-dire les partenaires socio-économiques et de hauts fonctionnaires se rencontrent, et élaborent des visions communes sur l'utilisation des ressources naturelles et l'aménagement du territoire métropolitain. Quand le gouvernement confie le problème de l'eau au Commissaire général du Plan, ce problème est traduit en termes de manque d'eau potentiel pour l'urbanisme et l'industrie. La commission de l'eau qui est créée bénéficie d'ingénieurs expérimentés ayant travaillé outre-mer et sensibles à ces questions de pénurie. Elle accueille également l'ingénieur des mines, Hubert Lévy-Lambert qui a traduit en français les thèses d'Allen Kneese (1962) sur les taxes permettant d'internaliser les externalités de la pollution sur le bassin du Colorado. Ces acteurs vont interpréter le problème de la pollution en termes économiques en considérant l'eau et sa capacité épuratoire comme une ressource rare dont il convient d'optimiser l'allocation. D'autres défendront une intervention forte de l'État en favorisant la domanialité des eaux. Mais finalement, l'option libérale sera préférée.

2. L'enjeu des eaux urbaines, polluées mais piscicoles

L'optimisation économique de la pollution selon Allen Kneese exige que l'on définisse au préalable l'objectif de qualité du cours d'eau récepteur, autrement dit la quantité maximale de pollution qui cause une dégradation acceptable (Barré et Bower, 1981). C'est cette quantité de pollution que la théorie économique se propose de distribuer de manière optimale. Au Commissariat général du Plan, les acteurs de l'eau furent donc invités à négocier sur différents niveaux de pollution selon les lieux. Cette pollution négociable était à l'opposé de la conception de l'Union nationale des fédérations de pêche pour qui la pollution était moralement condamnable. Cette opposition empêcha la définition des objectifs de qualité.

En effet, le 23 juin 1960 le docteur Louis Coin, chef du service du laboratoire d'hygiène de la ville de Paris fait un exposé à la sous-commission de la pollution sur la réglementation en matière de pollution en Grande-Bretagne, aux États-Unis, en Suisse, en Belgique, aux Pays-Bas et en Allemagne. « *Il défend la mise en place comme en Belgique de trois classes de milieux récepteurs. Dans la première classe la pollution est faible, si possible nulle ; elle sert aux eaux de boisson, aux bains et divertissements, aux réserves à salmonidés. Dans la seconde classe, la pollution est importante mais non prépondérante ; les usages de l'eau sont la pêche (les salmonidés n'étant pas assurés), le canotage, les usages industriels après traitement. Enfin dans la troisième classe, la pollution est prépondérante et l'eau sert à l'industrie, à la navigation, à l'irrigation. Il précise que l'article 434-1 du code rural ne sera applicable que dans les deux premières catégories, la dernière restant l'apanage de l'organisation de bassin projetée [...]* » (Cesari, *op. cit.*)⁹. La conception économique portée par la commission du Plan considère qu'il existe un optimum économique mettant à profit une certaine tolérance de la rivière vis-à-vis de la pollution et que cette tolérance doit être en quelque sorte mise aux enchères sur un marché grâce aux agences de l'eau. L'industriel qui est prêt à payer le plus cher l'utilisation de cette tolérance, parce que sa dépollution lui coûterait encore plus cher, paiera une taxe. Cette taxe permettra à l'agence de financer le maintien de cette tolérance du cours d'eau à la pollution. Quant aux pollueurs qui peuvent diminuer leur pollution à faible coût, le risque de devoir payer la taxe les incite à dépolluer effectivement. La proposition du docteur Coin consiste à partager les rivières entre celles qui échappent au modèle économique et pour lesquelles la justice

est appliquée par le tribunal en vertu de l'article 434-1, et celles qui échappent au modèle biologique et sur lesquelles la main invisible du marché préserve un équilibre.

Pour les acteurs de l'eau, il est logique d'exclure la pêche dans les eaux les plus polluées, d'autant plus que tout le discours sur la pêche met en avant la truite qui est un poisson très sensible à la qualité de l'eau. Pour les gestionnaires de la pêche, cette proposition est inacceptable. Les pêcheurs, qui avaient été oubliés dans les travaux de la Commission, s'emparent alors du sujet et s'indignent dans les médias que l'on traite de pollution comme d'une marchandise alors qu'elle est condamnable en vertu du nouvel article 434-1 du Code rural. L'ordonnance de 1959 avait pour objectif de reconquérir tout le linéaire fluvial en limitant les pollutions évitables. La proposition du Docteur Coin, qui va à l'encontre de cet objectif, menace la cohésion du monde de la pêche. En effet, les eaux les plus polluées sont souvent en zone urbaine, là où les pêcheurs sont les plus nombreux. Si ces eaux deviennent impropres à la pêche, le système de gestion de la pêche risque de perdre une grande part de ses effectifs. Un membre de la commission eau raconte ainsi dans un entretien : « *Il y avait une proposition de créer quatre catégories de qualité d'eau de rivières, en admettant que la dernière ne pourrait accueillir de poissons. C'était la thèse des pragmatiques comme le Docteur Coin de la ville de Paris. La Canche est une rivière propre, la Deûle ne le sera jamais, acceptons-le. La Deûle c'est horrible, il y a des bulles à cause des dégagements de méthane. Mais les fédérations de pêche et de pisciculture nous ont dit : si vous acceptez cet état de fait, c'est que vous baissez les bras, c'est le contraire du signal que vous voulez donner. Si au contraire vous soutenez notre thèse alors on vous soutiendra. Il y avait parmi eux, un avocat. Il m'a dit "tapez-là". Mais moi je ne pouvais pas m'engager pour les députés.* »

9. Cf. César, page 57.

3. La question des objectifs de qualité

Lors des débats sur la loi de 1964 à l'Assemblée, le député Fernand Verdeille connu pour ses prises de position en faveur des pêcheurs et des chasseurs « *présente un amendement à l'art. 2 qui va recevoir l'assentiment du Sénat : pour lui le classement en catégories poserait trop de problèmes [...]. Il propose plutôt un inventaire rivière par rivière, ce qui lui paraît faisable par la station centrale d'hydrobiologie de la direction générale des eaux et forêts* » (CSP, 1982 ; Cesari 1993). L'inventaire national de la pollution est prévu par l'article 3 de la loi adoptée. Il sera réalisé pour la première fois en 1971. Le classement des cours d'eau apparaît dans la loi mais le décret d'application ne sera pas pris. Les sanctions prévues à l'article 434-1 du Code rural seront intégralement maintenues pour toutes les catégories de cours d'eau qui conserveront une vocation piscicole et le mode de gestion associé. Réciproquement les agences auront compétence sur toutes les rivières et percevront des redevances sur tous les usagers de l'eau, sauf les pêcheurs. Gestion de la pêche et gestion de l'eau resteront distinctes jusqu'à très récemment¹⁰.

Non traitée par la loi de 1964, la question des objectifs de qualité restera en suspens et ne sera que partiellement comblée par les approches par normes d'émission et par normes d'usages. Les normes d'émission limitent les rejets d'activités du même type. Les normes d'usage portent sur des eaux ayant une vocation particulière affichée (baignade, conchyliculture, eau potable) et imposent des restrictions aux autres usages pour garantir une qualité sanitaire. En 1978, les acteurs de la pêche obtiendront une directive sur les eaux à vocation piscicole¹¹ qui devait permettre de désigner des zones pour

sauvegarder les espèces de poissons aptes à y vivre, mais la France décida de ne pas établir de zonage en application de cette directive. D'autres zonages furent établis par les directives eaux résiduaires urbaines¹² et nitrates¹³ permettant de fixer des objectifs de qualité pour certains paramètres de pollution. L'établissement d'objectifs de qualité pour toutes les eaux et tous les paramètres de pollution était prévu par la directive sur la prévention des pollutions industrielles¹⁴. Cette directive IPPC prônait ainsi une approche combinée de la pollution, à la fois par normes d'émission et par objectifs de qualité du milieu. Mais la France n'a pas retranscrit en droit français cette obligation. Il existe encore de nombreuses rivières pour lesquelles l'objectif de qualité n'est pas déterminé, où les autorisations de rejets s'établissent au cas par cas. La directive européenne établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau¹⁵ est donc le premier texte européen transcrit en droit français qui impose des normes chimiques minimales partout et exige de choisir des objectifs de qualité écologique pour chaque tronçon de cours d'eau.

Conclusion

Alors que la gestion par bassin s'impose en Europe, l'exemple français est souvent présenté comme une réponse planifiée à un problème d'ampleur. En réalité, le travail de planification était aussi aiguillonné par le risque de sanction pesant sur certains acteurs, tandis que la plus grande partie de la population avait d'autres priorités que la pollution. Les conflits d'usages étaient nombreux sur les rivières non domaniales, la pollution risquait de menacer l'adduction d'eau des villes et des industries à moyen

10. La loi de décembre 2006 fait disparaître la taxe piscicole. Les pêcheurs deviennent des usagers de l'eau redevables auprès des agences, la police de la pêche revient exclusivement aux services de l'État.

11. Directive 78/659/CEE.

12. Directive 91/271/CEE.

13. Directive 91/676/CEE.

14. Directive 96/61/CEE.

15. Directive 2000/60/CE.

terme, mais à court terme, il n'est pas certain que beaucoup d'acteurs aient eu le sentiment d'un problème d'ampleur nationale qu'il fallait régler d'urgence. Le temps nécessaire à la constitution de rapports régionaux sur l'état des cours d'eau (de 1959 à 1964) semble indiquer que cette vision globale ne préexistait pas. Il faudra attendre même 1971 pour le premier inventaire de la pollution. Les unités de mesure de la pollution n'étaient pas arrêtées, les débats sur ces unités ont commencé en 1960.

Malgré une présence importante sur le terrain, avec des gardes-pêche présents à la fois sur les rivières domaniales et non domaniales, dans les conflits locaux arbitrés par les préfets ou dans des procès nationaux sur les rivières domaniales, l'Union nationale des fédérations de pêche n'avait pas non plus une vision scientifique de la pollution en 1959, mais elle avait un pouvoir politique. Impliquées financièrement dans une politique de repeuplement des rivières, les fédérations avaient intérêt à soulever le problème politique de la pollution. C'est ce qu'elles firent à plusieurs reprises.

En 1959, l'Union nationale des fédérations de pêche obtient par voie d'ordonnance que la pollution accidentelle soit reconnue comme un délit. Depuis, les autres acteurs de l'eau se retrouvent menacés par une réglementation qui risque de leur coûter cher. La loi de 1964 peut alors se comprendre comme un moyen de mutualiser l'effort collectif de dépollution.

L'Union nationale aurait probablement voulu aller plus loin et rendre toute pollution condamnable pour qu'un poisson de qualité puisse être pêché sur tous les cours d'eau.

Les acteurs de l'eau au contraire prônaient le déclassement des cours d'eau les plus pollués, dans lesquels il n'était pas souhaitable que les poissons soient pêchés, ni même qu'ils existent, puisque leur présence pouvait permettre de verbaliser les pollueurs en cas de mortalité piscicole. Ces différences de vue ne purent être résolues dans la définition d'objectifs de qualité communs. La vocation multi-usages des rivières ne fut pas traduite par des normes minimales à atteindre sur chaque cours d'eau.

En prévoyant la définition d'un objectif de qualité sur toutes les masses d'eau, la directive cadre européenne remet cette discussion à l'ordre du jour. Entre temps les données du problème ont changé. On considère que le facteur limitant la vie piscicole n'est pas forcément la pollution mais plutôt les habitats disponibles (critères morphologiques). C'est lorsque ceux-ci ne sont pas suffisants que l'on accepte un déclassement des cours d'eau si les autres usages sont jugés prioritaires (masse d'eau profondément modifiées). La qualité minimale de l'eau requise sur ces cours d'eau demandera une réduction drastique des pollutions. Cette formulation du problème montre que les usages de l'eau ont été intégrés dans une gestion commune, et que l'Union européenne construit une vision centralisée de l'état écologique et chimique de tous les cours d'eau. ■

Remerciements

L'auteure remercie les referees anonymes pour leurs commentaires et suggestions d'amélioration qui lui ont permis de préciser ses propos et de mettre en relief les points importants de l'article.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Barraqué B. (1995). Les politiques de l'eau en Europe. *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 3, p. 420-453.
- Barré R., Bower B.-T. (1981). Water management in France, with special emphasis on water quality management and effluent charges. In B.-T. Bower, R. Barré, J. Kühner, C.-S. Russel, (Eds. Washington), *"Incentives in Water Quality Management - France and the Ruhr Area"*, Resources for the Future, distributed by the Johns Hopkins University Press Baltimore Maryland, Research paper, R-24, p. 33-209.
- Barthélémy C. (2003). *Des rapports sociaux à la frontière des savoirs. Les pratiques populaires de pêche amateur au défi de la gestion environnementale du Rhône*. Aix-Marseille I, UFR Sciences Humaines, thèse, 378 p.
- Boltanski L., Thévenot L. (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris, Gallimard.
- Bouleau G. (2007). *La gestion française des rivières et ses indicateurs à l'épreuve de la directive cadre*. Paris, AgroParis-Tech - Engref, Thèse Sciences de l'environnement, 457 p.
- Cesari S. (1993). Naissance de la loi sur l'eau de 1964. Fonctionnaires et parlementaires dans l'étape préalable à l'organisation d'un secteur. Mémoire présenté au séminaire « *État providence, État social* », Grenoble II, Institut d'études politiques, Université Pierre Mendès France, 59 p.
- Chéret I. (1987). Propos recueillis. In H. Loriferne (Ed. Paris), « *40 ans de Politique de l'eau en France* », Economica, p. 98-107.
- Colson A., Cusset P.-Y. (2005). Revisiting a futures studies project - "Reflections on 1985". *Futures*, vol. 37, n°10, p. 1057-1065.
- Corbin A. (1995). *L'avènement des loisirs (1850-1960)*. Champs Flammarion.
- CSP (1953). Vœux du Congrès national 1953 des présidents de fédérations départementales de pêche. *Bulletin officiel d'information du Conseil supérieur de la Pêche* (13), p. 4-14.
- CSP (1959). Ordonnance du 3 janvier 1959 modifiant l'article 434 du Code rural sur la pollution des eaux. *Bulletin officiel d'information du Conseil supérieur de la Pêche* (35), p. 34-38.
- CSP (1982). Conférence de presse de Michel Crépeau, ministre de l'Environnement, sur la politique de la pêche en eau douce. *Bulletin officiel d'information du Conseil supérieur de la Pêche* (129), p. 1-11.
- Estebe, P. (2001). Campagnes, l'urbain gagne. *Pouvoirs locaux*, n° 48, mars, p.1-9.
- Friedberg C. (1992). La question du déterminisme dans les rapports homme-nature. In M. Jollivet (Editions CNRS), « *Sciences de la Nature, sciences de la société. Les passeurs de frontières* », Paris, p. 55-68.
- Kalaora B. et Savoye A. (1985). La protection des régions de montagne au XIX^e siècle : forestiers sociaux contre forestiers étatistes. In A. Cadoret « *Protection de la nature. Histoire et idéologie. De la nature à l'environnement* », Paris, Édition L'Harmattan, p. 6-23.
- Kingdon J.-W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston.
- Kneese A.-V. (1962). *Water Pollution: Economic Aspects and Research Needs*. Baltimore, Johns Hopkins Press.
- Loriferne H. (1987). *40 ans de politique de l'eau en France*. Paris, Economica.
- Marc P. (2006). *Les cours d'eau et le droit*. Édition Johannet.

- Marié M. (1984). Pour une anthropologie des grands ouvrages. Le canal de Provence. *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 21, p. 5-35.
- Muller P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, p. 189-208.
- Muller P. (2006). *Les politiques publiques*. Paris, PUF (première édition 1990).
- Nicolazo J.-L. (1993). *Les agences de l'eau*. Paris, Pierre Johanet et Fils Éditeurs.
- Picard J. (1987). Les problèmes qui ont conduit à la loi sur l'eau du 16 décembre 1964. In H. Loriferne (Ed. Paris) « 40 ans de Politique de l'eau en France ». Paris, Économica, p. 59-65.
- Pisani E. (1956). Administration de gestion, administration de mission. *Revue française de science politique*, vol. 6, n° 2, p. 315-330.
- Thibault M. (1990). Les politiques concernant les poissons migrateurs en France depuis le milieu du xvii^e siècle. Notes et études documentaires 24, Protection des milieux aquatiques. *Études de droit comparé*, n° 4924, p. 105-119.
- Valiron F. (1987). Propos recueillis. In H. Loriferne (Ed. Paris), *40 ans de Politique de l'eau en France*. Economica, p. 131-145.